

Handlingsplan för elektrifiering – Gävleborgs län

Bilaga 2 – Kunskapsunderlag fysisk
planering och tillstånd

Remissversion



Länsstyrelsen
Gävleborg

Kunskapsunderlag:

Fysisk planering och tillstånd

Det svenska planeringssystemet för energi

Fysisk planering handlar om att avgöra hur mark- och vattenområden ska användas på mest lämpliga sätt genom att väga olika samhällsintressens anspråk mot varandra och samtidigt värna den enskildes rättigheter. I energiomställningen är det mycket infrastruktur för produktion och distribution av energi som kommer behöva nyutvecklas och ersättas. Frågor som rör produktion, distribution och användning av energi är ofta av stort allmänt intresse och viktiga faktorer vid avvägningar i den fysiska planeringen. Från augusti 2025 har det svenska planeringssystemet för energi fått en ny dimension genom regeringens beslut om utökat planeringsansvar för Svenska kraftnät. Myndigheten ska nu utveckla planer för hela elsystemet, inte bara stamnätet, och planera var förbrukning kan kopplas in över tid, var det behövs ny produktion och behov av flexibilitet, samt nedbrutet per region.

I det svenska samhällsplaneringssystemet finns annars ingen nationell sektorsövergripande planering, utan planeringsansvaret är i huvudsak delegerat till den kommunala nivån. Den nya instruktionen till Svenska kraftnät innebär dock en betydande förändring genom att introducera en nationell strategisk planering för elsystemet som ska ge ökad transparens för elmarknadens aktörer, men även kommuner om var elsystemet behöver utvecklas, både för det regionala och nationella perspektivet. Enligt plan- och bygglagen utgörs det svenska planeringssystemet av regionplan, översiktsplan, områdesbestämmelser och detaljplan, där enbart Region Stockholm, Skåne och Halland har formellt regionplaneringsansvar.

Svenska kraftnät har redan påbörjat arbetet med regionala planer för elsystemet och har tagit fram planer för Norrbotten, Västerbotten, Skåne och Västra Götaland. För Gävleborgs del väntas en första långsiktig regional utvecklingsplan presenteras under andra kvartalet 2026. Statens roll i den fysiska planeringen fortsätter att vara att sätta ramarna genom nationella mål och strategier, miljökvalitetsnormer, utpekandet av sektorsvisa riksintressen, tillhandahållande av planeringsunderlag samt rådgivning och tillsyn, medan kommunerna behåller ansvaret för planläggning av mark- och vattenområden inom sina geografiska gränser.

Havsplanering

Ansvaret för havsplanering är fördelat mellan kustkommuner och staten. Kommunerna har enligt plan- och bygglagen ansvar för översiktsplaneringen inom territorialhavet, medan Havs- och vattenmyndigheten leder den nationella havsplaneringen för territorialhavet (utom den närmaste sjömil från baslinjen) och den svenska ekonomiska zonen. Detta innebär att nationella havsplaner och kommunala översiktsplaner överlappar varandra. De nationella havsplanerna fungerar som vägledning för kommunernas planläggning, medan staten har exklusivt planeringsansvar i den ekonomiska zonen.

Regeringen antog Sveriges första havsplaner för landets tre havsområden i februari 2022. I januari 2025 överlämnade Havs- och vattenmyndigheten reviderade havsplaner till regeringen som syftar till att möjliggöra kraftigt utökad havsbaserad vindkraft. De nya planerna identifierar 23 energiområden som tillsammans kan generera 120 TWh årligen - en fyrdubbling jämfört med de ursprungliga planernas 30 TWh. Tills regeringen fattar beslut om de uppdaterade planerna fortsätter de första havsplanerna från 2022 att gälla enligt Havs- och vattenmyndigheten.

Riksintressen

Områden av riksintresse ingår i miljöbalkens grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden. Riksintresseanspråk är områden som från allmän synpunkt är av nationellt intresse för en viss mark- eller vattenanvändning. Områdena ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada områdets värde eller försvåra nyttjandet av det aktuella intresset.

Mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för energiproduktion och energidistribution kan pekas ut som riksintresse (3 kap 8§ MB). Energimyndigheten ansvarar för att peka ut riksintressen för energiproduktion och energidistribution som ska vara särskilt lämpliga sett ur ett nationellt perspektiv. Regeringen har gett myndigheten i uppdrag att göra en omfattande översyn av sina riksintresseanspråk,

eftersom få sådana anspråk gjorts sedan vindbruksområdena pekades ut i början av 2010-talet och samtliga anspråk är i behov av aktualisering.

Inom ramen för denna översyn genomförde Energimyndigheten en kartläggning av Sveriges territorium och ekonomiska zon för att identifiera områden med potential för fossilfri energiproduktion och tillhörande energidistribution. Kartläggningen redovisades i oktober 2024. Den andra delen av uppdraget, att ta fram nya riksintressen för energi, ska redovisas senast den 25 oktober 2025. Transmissionsnätet och dess stationer har även pekats ut som riksintresse för totalförsvarets civila del (3 kap MB 9§) av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

Om ett område omfattas av flera olika riksintresseanspråk, ska företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Kommunerna kan i översiktsplanen uttrycka ett ställningstagande kring vilket av riksintressena som kommunen anser ska ha företräde. Ett riksintresse för energidistribution eller energiproduktion kan exempelvis stå i konflikt med områden av riksintresse för naturvården, kulturmiljövården och friluftslivet (3 kap 6§ MB) eller riksintresse för totalförsvaret (3 kap MB 9§). Behövs området, eller del av detta, till en anläggning för totalförsvaret, ska försvarsintresset ges företräde.

Ett riksintresseanspråk är inte permanent utan kan revideras utifrån ny kunskap om värdena på platsen. Kommunen kan också precisera riksintresseanspråk utifrån lokala förutsättningar. Överenskommelsen mellan stat och kommun i en antagen översiktsplan avseende riksintresseanspråk är vägledande för efterföljande tillstånds- och beslutsprocesser.

Elnätskoncessioner

För att få bygga eller använda en elledning krävs tillstånd enligt ellagen, så kallad koncession, som beslutas av Energimarknadsinspektionen (Ei). Det finns olika typer av nätkoncessioner: nätkoncession för område (lokálnät) och nätkoncession för linje (regionnät och transmissionsnät). Tillstånden har olika karaktär och processer. Energimarknadsinspektionen handlägger årligen cirka 70-80 ärenden gällande nya markkablar eller luftledningar.

En koncession föregås av en process där flera intressen ska vägas mot varandra och ett flertal aktörer ingår, däribland länsstyrelsen. Utöver tillstånd för att bygga och driva ledningen behöver elnätsföretaget också få tillkomst till den mark som ledningen kommer ta i anspråk. Det kan också behövas ytterligare dispensprövningar eller tillstånd hos berörd kommun eller länsstyrelse.

Omfattande initiativ pågår för att förtydliga och förkorta tillståndprocesserna för utbyggnad och förstärkning av elnätet, vilket har gett resultat. Ledtiderna för nya elnätsprojekt har förbättrats väsentligt de senaste åren - tidsspannet från projektstart till driftsättning har för regionnätsprojekt sjunkit från 7-11 år till 5-10 år, vilket innebär en förbättring på 25-30 procent för majoriteten av projekten enligt Energimarknadsinspektionen.

Regional och lokal nivå

Översiktsplanering

I kommunernas översiktsplaner anges inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön i kommunen. Planen är vägledande för hur mark- och vattenområden ska användas på lämpligaste sätt och hur den bebyggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Kommunerna kan arbeta med energifrågorna integrerat med övriga frågor när översiktsplanen uppdateras eller arbeta med ändringar genom tillägg för att tillgodose ett visst allmänt intresse, exempelvis vind- och solbruk eller elnät. Den fysiska planeringen har stor betydelse för att hantera målkonflikter och minimera den negativa påverkan av utbyggnad av exempelvis elproduktion.

Detaljplaner

Genom en detaljplan har kommunen möjlighet att reglera hur mark- och vatten ska användas inom ett visst geografiskt område. Kommunen kan också använda detaljplanen för att pröva ett områdes lämplighet för ett visst ändamål som till exempel förtätning av ett bostadsområde eller etablering av nya verksamheter. Detaljplanen är bindande och medför både rättigheter och skyldigheter att bygga utifrån planens bestämmelser. Under arbetet med detaljplanen tar kommunen ställning till allmänna intressen enligt andra kapitlet i plan- och bygglagen samt till hushållningsbestämmelserna i tredje och fjärde kapitlen miljöbalken. I plan- och bygglagens andra kapitel (5 §) står att "Bebyggelse och byggnadsverk som för sin funktion kräver tillförsel av energi ska lokaliseras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till energiförsörjningen och energihushållningen."

Kommunala energiplaner

Lagen (1977:439) om kommunal energiplanering kom till under 1970-talets oljekris då man såg ett behov av planering för att så långt som möjligt hushålla med energin. Energiomställningen har bidragit till att energiplanering har blivit alltmer aktuell igen och en aktiv energiplanering är idag nödvändig för att näringsliv och civilsamhället ska kunna ställa om. Detta skapar ett hållbart samhälle och möjligheter för näringslivsutveckling och ett robust energisystem.

Att ha en uppdaterad energiplan handlar om att kommunen ska planera för produktion, distribution och användning av energi i kommunen. Lokalisering av elproduktion, elintensiva verksamheter och platser för nyetableringar samt elnätutbyggnad kräver planering av mark- och vattenanvändningen. Energiplanen är därför ett viktigt underlag för den fysiska planeringen och ett viktigt strategiskt dokument där kommunen beskriver inriktningen för sitt energiarbete. De senaste årens utveckling har också tydliggjort vikten av att integrera energiplanering och beredskapsplanering för ett konkurrens- och motståndskraftigt samhälle. Kommunerna ska enligt lag ha en aktuell energiplan, och för att få till ett kontinuerligt och långsiktigt arbete med energiplanering behöver energiplanen hållas aktuell genom uppföljning, utvärdering och uppdatering.

I Gävleborg drivs projektet *Alla ska med*, finansierat av Energimyndigheten, som syftar till att stärka kompetens och samordning runt energiplanering. Detta projekt, tillsammans med Energimyndighetens övriga stöd för kommunal energiplanering, är exempel på vägar framåt för att stärka den lokala energiplaneringen.

Nätutvecklingsplaner

I juli 2022 trädde ny lagstiftning om nätutvecklingsplaner i kraft (ellagen 1987:857, 3 kap. 16–17 §). Den nya lagstiftningen införde krav på att alla elnätsägare ska ta fram så kallade nätutvecklingsplaner som ska lämnas in till Energimarknadsinspektionen. Syftet är att bidra till öppenhet så att andra aktörer, till exempel kommuner, regioner, länsstyrelser och företag, får information om vilka planer som finns för elnätets utveckling i ett visst område. Planerna ska innehålla scenarier och prognoser som ligger till grund för elnätsägarnas planerade förstärkning av elnätet samt behovet av flexibilitetstjänster inom de kommande 5 till 10 åren.

Alla elnätsföretag har utifrån Energimarknadsinspektionens (EIs) vägledning nu tagit fram sina nätutvecklingsplaner för åren 2025–2034. Samråd för planerna genomfördes med berörda systemanvändare som exempelvis kommuner och stora elanvändare.

Energimarknadsinspektionen har tagit fram en karttjänst för att åskådliggöra samtliga bolags planer och parallellt drivs arbete med att vidareutveckla och standardisera processerna för framtagning, presentation och dialog runt utfall mellan olika aktörer.



Länsstyrelsen
Gävleborg

www.lansstyrelsen.se/gavleborg